

ПРИНЦИПИ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ (НА МАТЕРІАЛАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ)

Наталя Мішина,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного пра-
ва Одеської національної юридичної
академії

Сучасний етап конституційної реформи в Україні почався після прийняття Конституції України у 1996 р. і передбачає як внесення до неї змін та доповнень, так і офіційне тлумачення тих положень Основного Закону, які потребують цього. На відміну від попередніх етапів, цей етап не має заздалегідь визначеної тривалості, — адже його значення полягає у послідовному впровадженні у державі режиму конституціоналізму, а тому важливим науковим завданням є послідовне доктринальне забезпечення побудови правової держави і громадянського суспільства з метою формування самобутньої, заснованої на національних історичних і сучасних зарубіжних традиціях моделі конституціоналізму.

У статті автор обґрунтовує, що на сучасному етапі конституційної реформи суб'єкти законодавчої ініціативи приділяють значну увагу стилістичному і термінологічному вдосконаленню тексту Основного Закону України, залишаючи поза увагою серйозні внутрішні суперечності у ньому, — зокрема, коли йдеться про послідовну реалізацію принципів конституціоналізму. У статті розглядаються теоретичні положення, які стосуються конституціоналізму і його принципів із використанням досліджень К. В. Арановського, А. М. Колодія, А. Р. Крусян, М. П. Орзіха, С. В. Шевчука, а також аналізується текст одного із законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції України, який знаходиться на розгляді у Верховній Раді, відповідні статті Основного Закону та рішення Конституційного Суду України з окреслених питань. Остання частина

містить висновки та ідеї щодо напрямів подальших досліджень.

Юридичне розуміння конституціоналізму. Конституція і Основний Закон*

Юридичне розуміння конституціоналізму проявляється перш за все у тому, що це — особливий режим функціонування державної влади. *Зміст* конституціоналізму становлять «конституція разом із її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, що відображують концепцію, філософію, сутність конституції, а також практикою її здійснення, конституційна правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційна законність, на встановлення якої зрештою спрямовано функціонування цієї складної системи» [1]. *Сутність* конституціоналізму в юридичному аспекті становлять його принципи.

До принципів конституціоналізму належать принцип суверенітету, принцип народовладдя, принцип пріоритету прав і свобод людини, принцип верховенства права, принцип поділу публічної влади на державну і самоврядну (місцеве самоврядування), принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову за наявності системи стримувань і противаг тощо. Якщо ці принципи закріплені у джерелах права і реалізуються у повсякденному житті, можна стверджувати, що у цій державі існує конституціоналізм.

Режим конституціоналізму не є статичним, він постійно знаходиться у процесі трансформації. А. Р. Крусян з цього приводу зазначає, що конституціоналізм базується на конституційних положеннях (статика), а конституційні правовідносини перетворюють його з теоретично-статичної догми на динамічну систему, на процес побудови конституційної дер-

* Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

жави та громадянського суспільства [2]. Стосовно принципів конституціоналізму це означає, що зникають старі принципи, з'являються нові, зміст яких повсякчас уточнюється, доповнюється, трансформується таким чином, щоб відповідати реаліям сучасного суспільства та ідеалу правової держави. А. М. Колодій, досліджуючи розвиток принципів права в Україні, зазначив: «Гене́за принципів права відбувається за схемою «суспільні відносини—правоположення юридичної практики—норми-принципи», а отже... принципи можуть висуватися людьми стихійно, у результаті емпіричного досвіду або ж формулюватися свідомо на рівні теоретичних концепцій» [3]. Це є цілком справедливим і для принципів конституціоналізму, — вони також знаходяться у процесі генези.

Постійний розвиток принципів конституціоналізму робить якщо не неможливим, то вкрай важким закріплення їх повного переліку в тексті Основного Закону, — адже однією з ознак цього нормативно-правового акта є жорсткість, коли йдеться про внесення змін. Саме тому наявність у державі режиму конституціоналізму не залежить від існування чи відсутності Основного Закону; принципи конституціоналізму можуть бути закріплені у будь-яких джерелах права, не обов'язково у тексті Основного Закону або у тексті нормативних актів.

Дослідники, які не вважають терміни «конституція» і «основний закон» синонімами, стверджують, що принципи конституціоналізму містяться у конституції, але не завжди — у тексті Основного Закону. Так, К. В. Арановський пояснює, що «конституція — це комплекс норм, змістом яких є принцип народного суверенітету; основні (фундаментальні) права і свободи людини; принцип законності (правомірності), який є обов'язковим для держави та інших суб'єктів; основи державного устрою... Основний закон являє собою не стільки змістовне, скільки формальне поняття, яке дозволяє визначити місце і роль даного нормативного акта в системі національного правового регулювання. Під основним законом мається на увазі систематизований нормативний акт, який має вищу юридичну силу, є правовою базою для інших законів, комплексно регулює основні державно-правові відносини» [4].

Деякі вчені використовують терміни «конституція» і «основний закон» як синоніми, однак поділяють конституції на фактичні і юридичні, а О. В. Оніщенко, розглядаючи Конституцію України, пропонує розуміти термін «юридична конституція» у двох значеннях: у матеріальному і формальному [5]. Якщо порівняти запропоновані визначення із наведеними вище пропозиціями К. В. Арановського, то визначення конституції у матеріальному значенні співпадає з його баченням терміна «конституція», а визначення конституції у формальному значенні — із його баченням терміна «основний закон».

Різноманітність термінологічних конструкцій не приховує єдності думок стосовно того, що текст Основного Закону є більш вузьким за змістом, ніж Конституція як така. Тому цілком очевидно, що усі принципи конституціоналізму не уявляється можливим закріпити у тексті Основного Закону. Але наявність прогалин, навіть такого порядку, зазвичай не викликає критики. Навпаки, дослідники зазначають, що «ідеологія створення логічно ізольованого, єдиного документа без прогалин і неоднозначних термінів відповідала інтересам централізації і посилення державної влади», акцентуючи увагу на тому, що найбільшу кількість прогалин містять саме Конституції [6], це впливає зі специфічних ознак норм Основного Закону (абстрактність, фрагментарність, негативне визначення, бланкетність юридичних понять тощо), які об'єктивно обумовлюються вимогами мовно-логічної техніки формулювання загальних правил [7].

Отже, принципи конституціоналізму фіксуються у поточному законодавстві, в інших джерелах права, розкриваються при офіційному тлумаченні норм Основного Закону, — якщо принцип не закріплено у тексті буквально, але він впливає з його змісту. Проблеми виникають у разі, якщо у тексті Основного Закону існують суперечності у послідовному викладенні певного принципу. Так, суперечності легко відстежити, вивчаючи законопроекти про внесення змін та доповнень до Конституції України.

Часто у цих законопроектах йдеться про внесення до Конституції України редакційних правок, термінологічних уточнень, і, якщо таких зауважень багато, — пропонується викладення її у но-

вій редакції (одним з останніх прикладів є проект Громадського конституційного комітету, презентований у «Зеленій книзі Української конституційної реформи» у січні 2008 року). Може здаватися, що таке вдосконалення тексту Основного Закону є невід'ємною частиною конституційної реформи, — адже, як наслідок, норми стають яснішими, спрощується їх застосування. Але мінусів такого підходу, якщо тільки необхідність змін не викликана проведенням реформи форми правління, форми державного устрою тощо, або приведенням тексту Основного Закону у відповідність до сучасних реалій суспільного життя, значно більше. Насамперед, Основний Закон України є правовою базою поточного законодавства, тому частий перегляд цього документа позбавить стабільності правову систему. Але головне — досить часто його норми не потребують саме цих змін та доповнень: вони не вирішують проблему повністю тому, що не усувають її причину, — внутрішні суперечності у тексті Основного Закону України.

Органи самоорганізації населення в контексті реалізації принципів конституціоналізму

На сучасному етапі на розгляді Верховної Ради знаходиться проект Закону «Про внесення змін до Конституції України», згідно із яким пропонується додати органи самоорганізації населення (далі — ОСН) до переліку форм, через які народ — єдине джерело влади в Україні — здійснює свою владу. Крім того, пропонується подолати наявну прогалину в ч. 1 ст. 140 Конституції України, в чинному варіанті якої ОСН «загублені» і не згадуються як одна з форм здійснення місцевого самоврядування відповідними територіальними громадами. Пропонується внести такі зміни:

— у главі I «Загальні засади» ч. 2 ст. 5 викласти у такій редакції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення»;

— у главі IX «Міське самоврядування» ч. 3 ст. 140 викласти у такій редакції: «Міське самоврядування здійснюєть-

ся територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення» [8].

Здавалося б, після внесення цих змін ОСН посядуть таки належне місце у системі місцевого самоврядування та серед інших інститутів громадянського суспільства — адже з формальної точки зору усе в проекті цього Закону є цілком вірним. Але проблема полягає глибше — для того, щоб досягти бажаного авторами законопроекту результату для ОСН, треба переглянути не дві, а набагато більше статей Основного Закону і усунути суперечності, за наявності яких уявляється утрудненою послідовна реалізація щонайменше трьох принципів конституціоналізму, — принципу народовладдя, принципу поділу публічної влади на державну та самовряду (міське самоврядування) і принципу самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства. Тому, навіть у разі внесення запропонованих змін до тексту Конституції, вони відіграватимуть роль латки на старому одязі.

У наведеному законопроекті першим принципом, який впливає на правове положення ОСН і стосовно якого є суперечності у тексті Основного Закону, є *принцип народовладдя*. Сутність цього принципу полягає в тому, що джерелом влади в Україні є народ. Конституція України була прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу, і, як зазначено у преамбулі, є вираженням його суверенної волі. Стаття 1 наголошує, що Україна є демократичною державою; ст. 5 передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ і що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (саме це положення пропонує доповнити законопроект, який розглядається).

Норма ч. 2 ст. 5 Конституції України отримала тлумачення Конституційного Суду в справі про здійснення влади народом. У мотивувальній частині цього рішення зазначається, що «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною,

тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом від 05.10.2005 № 6—рп/2005). У такому випадку органи ОСН дійсно повинні фігурувати у тексті ст. 5. Але чи дійсно цього буде достатньо? Адже ч. 1 ст. 140 передбачає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а ч. 6 вимагає отримання дозволу сільської, селищної, міської ради на створення ОСН — хоча, здавалося б, органи місцевого самоврядування за принципом народного суверенітету повинні виконувати волю народу, у цьому випадку — волю створити ОСН.

Суперечність із проголошеним у розділі I принципом народного суверенітету містить і положення, відповідно до якого сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи ОСН частиною власної компетенції, фінансів, майна. Адже якщо народ вирішує створити ОСН, то саме народ, як носій суверенітету, а не місцеві ради, повинен вирішувати, хто буде ефективніше виконувати відповідні повноваження, кому це доручити, — ОСН або місцевій раді.

У тексті Основного Закону України існують суперечності й коли йдеться про послідовне викладення *принципу поділу публічної влади на державну та самовряду (місцеве самоврядування)*. Стаття 7 підкреслює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Але відсутність при створенні тексту Конституції 1996 р. єдиного бачення теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) призвела до ситуації, яка стала хрестоматійним прикладом у підручниках з конституційного права України

(цю тезу обґрунтував М. І. Корнієнко [9]) — норми Основного Закону, які регламентують місцеве самоврядування, можна розбити на три групи, кожна з яких відповідає одній з трьох теорій місцевого самоврядування. Такий підхід не може не впливати і на ОСН. Наприклад, втілення у життя державницької теорії місцевого самоврядування, навіть фрагментарно, означає, щонайменше, гальмування розвитку ОСН, а у найгіршому випадку — їх одержавлення.

Можливо, якщо цих суперечностей не було б, не існувало б і необхідності у запропонованих змінах та доповненнях до Конституції. Поки що ця правова невизначеність не в останню чергу спричинює те, що кількість ОСН на сучасному етапі та ефективність їх функціонування не дозволяє говорити про їх серйозний вплив на здійснення державної влади та місцевого самоврядування на локальному рівні, а також на громадянське суспільство, інститутом якого вони є.

Принцип самообмеження публічної влади на користь громадянського суспільства у тексті Основного Закону також викладено суперечливо. З одного боку, держава проголошена соціальною (відповідно до правової позиції Конституційного Суду, «соціальна держава повинна забезпечувати розвиток та підтримку членів суспільства, громадських інститутів...» (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001); закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; закріплені права на невтручання у приватне і особисте життя, на свободу думки і слова, на свободу світогляду і віросповідання, на об'єднання у громадські організації тощо. З іншого боку, Основний Закон України, незважаючи на те, що він позиціонується як суспільний договір між державою і суспільством, концентрується переважно на державі. Що ж до су-

спільства, то йому приділяється значно менше уваги, а громадянському суспільству — відповідно, ще менше; термін «громадянське суспільство» навіть не використовується у тексті. Така «відсутність» громадянського суспільства у тексті Основного Закону значно гальмує розвиток в Україні як громадянського суспільства в цілому, так і його окремих інститутів. Мабуть, це дає підстави дослідникам стверджувати, що «стратегічною метою реалізації конституційної моделі правової держави в Україні є влада, створення такої системи державної влади, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, врахувала у своїй діяльності потреби суспільства і кожної окремої особистості» [10], віддаючи перевагу державній владі не тільки перед громадянським суспільством, а й перед іншим різновидом пуб-

лічної влади — перед місцевим самоврядуванням.

Отже, на сучасному етапі більш нагальним, ніж термінологічне і стилістичне вдосконалення тексту Основного Закону України, є усунення внутрішніх колізій, особливо щодо принципів конституціоналізму. Це виключить необхідність розгляду і, можливо, прийняття значної кількості законопроектів про внесення змін та доповнень до Конституції, зокрема того, про який йшлося вище. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі вбачаються у необхідності подальшого критичного дослідження конституційного регулювання інституту ООН та інших інститутів з метою визначення суперечностей в окремих нормах Основного Закону України, а також у розробці тексту змін та доповнень, спрямованих на виправлення цих суперечностей.

ПРИМІТКИ

1. Орзіх М. П. Український конституціоналізм як політико-правова система: проблеми і тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. — Режим доступу : http://www.edportal.org.ua/books/Conference_2005/Orzikh_Krusyan.pdf
2. Крусян А. Р. Конституційні правовідносини у системі сучасного конституціоналізму в Україні / А. Р. Крусян // Юридичний вісник. — 2007. — № 1. — С. 15.
3. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.01 ; 12.00.02 / А. М. Колодій ; КНУ імені Тараса Шевченка. — К., 1999. — С. 8.
4. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран : учеб. пособ. / К. В. Арановский. — М. : ФОРУМ—ИНФРА-М, 1999. — С. 115—116.
5. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Оніщенко ; КНУ імені Тараса Шевченка. — К., 2005. — С. 10.
6. Шевчук С. В. Судова правотворчість та соціологічна школа права / С. В. Шевчук // Вісник Верховного Суду України. — 2007. — № 1. — С. 25—26, 29.
7. Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. В. Волвенко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — С. 9.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
9. Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка, 2002. — С. 632—633.
10. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.13 / Г. В. Іваненко ; Одеська нац. юрид. академія. — О., 2002. — С. 4.